

Ex.º Sr. Presidente da Câmara Municipal de Pelotas/RS.

Projeto de Lei n.º 7322/2020 - Of. Leg. n.º 0368/2020.

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1º do artigo 86 da Lei Orgânica Municipal, decidi opor **VETO INTEGRAL** ao Projeto de Lei supracitado, cuja ementa dispõe, *in verbis*: "Autoriza o Poder Executivo Municipal de Pelotas a expedir Alvará de Localização às pessoas jurídicas que exerçam posse sobre imóvel particular, urbano ou rural, situado no Município de Pelotas e dá outras providências."

01 - Do Projeto de Lei Impugnado.

O Projeto de Lei, ora impugnado, pretende autorizar o Poder Executivo Municipal a expedir Alvará de Localização, por prazo indeterminado, a pessoas jurídicas que exerçam atividades econômicas, tais como, indústria, comércio e prestação de serviços, em imóveis particulares, urbanos ou rurais, ocupados através da posse e situados no Município de Pelotas.

Saliente-se que é evidente e elogiável a iniciativa do vereador autor do Projeto, ao pretender trazer à legalidade empreendimentos comerciais e industriais, localizados nesta municipalidade, mediante a emissão de alvarás de localização e funcionamento, mesmo àqueles que exerçam as suas atividades em imóveis particulares, ocupados através da posse. Entretanto, ao fazê-lo, adentra em seara própria e intransferível da exclusiva alçada do Executivo municipal.

Nesse sentido, desde logo, independentemente da discussão do mérito da matéria, percebe-se haver um vício de inconstitucionalidade formal e material do PL em tela, uma vez que o mesmo dispõe acerca do uso e ocupação do solo, do planejamento urbano e organização das atividades econômicas municipais, sendo estas, sabidamente, matérias afetas ao Poder Executivo Municipal.

02 - Da Independência e Harmonia entre os Poderes.

Cabe destacar que, dentre os princípios constitucionais, um dos que vêm apresentando constante previsão nas Constituições Republicanas é o da Independência e Harmonia dos Poderes constituídos, sendo estabelecido no art. 2º da atual Constituição Federal.



Do princípio supracitado, defluiu a base da sistemática de distribuição do feixe competências dos entes federativos, previstos na Carta Magna, bem como a iniciativa legislativa reservada expressamente ao Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º), a qual, por simetria, foi reproduzida nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, sendo que, a ofensa a esse sistema determina a nulidade do ato legislativo, por vício de inconstitucionalidade.

Conforme vem se manifestando a doutrina, a função legislativa da Câmara de Vereadores é, notadamente, típica e ampla, todavia não pode adentrar no âmbito das matérias que foram reservadas expressa e privativamente à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, sob pena de ferir o sistema de harmonia e independência entre os Poderes, conforme lição de José Afonso da Silva, a qual se passa a transcrever:

“São esses apenas alguns exemplos do mecanismo dos freios e contrapesos caracterizador da harmonia ente os Poderes. Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro, nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que ente eles há de haver consciente colaboração e controle recíproco que, aliás, integra o mecanismo, para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro.”

Nesse sentido, a Constituição Federal atribui como competência dos municípios, a promoção, no que couber, do adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento e controle da ocupação do solo urbano. Vejamos:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;”

Da mesma forma, o art. 147 da Lei Orgânica de Pelotas, atribui ao Poder Executivo Municipal a competência para a viabilizar o funcionamento do sistema de planejamento do espaço municipal, através de instrumentos específicos, como por exemplo, o Plano Diretor, bem como, instrumentos secundários, como o cadastro urbano e rural, *in verbis*:

Art. 147 Compete ao Poder Executivo viabilizar ao funcionamento do sistema de planejamento do espaço municipal, mantendo equipe e estrutura administrativa capacitada e exclusiva para funcionar de maneira contínua e permanente, compostas pelos seguintes instrumentos mínimos:

I - Plano Diretor, aprovado pela Câmara de Vereadores, atualizado em prazo máximo de cinco anos, dispendo sobre o seguinte:

a) diretrizes do desenvolvimento;

[...]

IV - Instrumentos secundários:

[...]

b) cadastro urbano e cadastro rural.

Portanto, da transcrição do dispositivo legal supra colacionado, percebe-se que a matéria de planejamento e organização do espaço urbano e das atividades

econômicas é de competência exclusiva do poder executivo, sendo o poder de polícia, uma prerrogativa deste, consistente no poder de restringir e condicionar a liberdade e a propriedade, no intuito de melhor viabilizar e planejar as políticas urbanísticas, em atenção ao melhor interesse público.

03 - Da Inconstitucionalidade Formal e Material.

O ato normativo, ora vetado, viola o princípio da separação e harmonia entre os Poderes determinado no art. 10 da Constituição Estadual, bem como, invade competência privativa da prefeita, ao dispor sobre uso e ocupação do solo e organização das atividades econômicas, violando o disposto no art. 147, inciso I e IV da Lei Orgânica Municipal.

Dessa forma, consagra-se o vício de iniciativa no projeto de lei em análise, pois invade a competência da Chefe do Poder Executivo, uma vez que acarreta em ações que limitam e alteram a esfera de atuação deste Poder, para adequar-se aos parâmetros estabelecidos no projeto. Nesse aspecto, cumpre recordar o ensinamento do renomado Hely Lopes Meirelles:

“A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante (...) todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário.”

Assim, imperioso reconhecer a existência de vício de inconstitucionalidade, com inequívoca afronta ao disposto no Art. 2º da Constituição Federal, Arts. 8º e 10 da Constituição Estadual, em razão à violação do disposto no art. 147 da Lei Orgânica Municipal. Portanto, é de rigor que não se permita que o PL em comento venha a lume no ordenamento jurídico municipal.

04 – Da Imprecisão dos Conceitos Trazidos pela Norma e das Possíveis Brechas Interpretativas quando da sua Aplicação.

Da análise do PL em tela, verifica-se de seu art. 1º, parágrafo único, que para o enquadramento do imóvel nas situações aventadas pela norma, basta tratar-se de área particular que não esteja registrada no Cartório de Registro de Imóveis sob a titularidade de pessoas jurídicas de direito público interno ou que não se trate bens de uso comum do povo, de uso especial ou dominiais, nos termos do art. 99 do Código Civil Brasileiro.

Contudo, ao trazer tal definição, o PL em questão não fez qualquer alusão às áreas que, eventualmente, não tenham registro em Cartório, tão pouco, no âmbito desta municipalidade, abrindo espaço a uma brecha interpretativa, passível de autorizar a emissão de alvarás de funcionamento e localização para atividades exercidas em imóveis

desprovidos de registro (numeração e rua), situação a qual, dificultaria o controle e a fiscalização das atividades por parte do Poder Executivo

Ainda, percebe-se da redação do PL em comento, que o mesmo não faz qualquer menção a outras exigências, corriqueiramente necessárias, para a liberação do alvará, tais como, Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), Plano de Proteção Contra Incêndios (PPCI), comprovação de regularidade fiscal, dentre outros, levando a uma interpretação, equivocada, que para tais imóveis bastaria os requisitos exigidos nessa norma para a emissão e liberação do respectivo alvará.

Sendo assim, entende-se que a simples autorização geral para emissão de alvarás de localização e funcionamento à atividades exercidas em imóveis, através da posse, sem levar em consideração a obrigatoriedade de registro, a natureza das atividades desenvolvidas, a localização, a verificação dos riscos à segurança dos frequentadores desses estabelecimentos, o atendimento às normas relativas ao zoneamento e higiene sanitária, além dos impactos no trânsito e na vizinhança, contraria o ordenamento urbanístico vigente e não parece ser a melhor solução para o tema em destaque.

05 - Da Conclusão.

Diante do exposto, em razão de padecer de vício de inconstitucionalidade formal e material, além da imprecisão de conceitos detectada e a possível interpretação danosa da norma, decido **VETAR INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei em análise.

Pelotas, 25 de janeiro de 2021.


Paula Schild Mascarenhas
Prefeita